

MEĐIMURSKO VELEUČILIŠTE U ČAKOVCU  
STRUČNI STUDIJ MENADŽMENT TURIZMA I SPORTA

VIKTORIJA HREN

ETIČNOST JAVNE UPRAVE

ZAVRŠNI RAD

ČAKOVEC, 2018.

MEĐIMURSKO VELEUČILIŠTE U ČAKOVCU  
STRUČNI STUDIJ MENADŽMENT TURIZMA I SPORTA

VIKTORIJA HREN

ETIČNOST JAVNE UPRAVE  
ETHICS OF PUBLIC ADMINISTRATION

ZAVRŠNI RAD

Mentor:

Dragica Kemeter, mr.sc.,pred.

ČAKOVEC, 2018.

## **ZAHVALA**

*Zahvaljujem se svim profesorima Međimurskog veleučilišta u Čakovcu što su mi omogućili da se dobivenim znanjem uspješno koristim u poslovnome svijetu.*

*Posebno se zahvaljujem svojoj mentorici mr. sc. Dragici Kemeter, pred., na uloženom vremenu i trudu, te na uputama i stručnim savjetima kojima mi je pomogla da uspješno privedem završni rad kraju.*

*Viktorija Hren*

## Sažetak

*Koliko je područje javne uprave značajno, pokazuje činjenica da su se u raznim zemljama svijeta provodile brojne reforme javnoga sektora prilagođene specifičnim zahtjevima svake od zemalja. Posebno se ističe primjena novog javnog menadžmenta 80-ih godina prošlog stoljeća koji se temeljio na uvođenju privatizacije i menadžerstva u javni sektor, te razvoju poduzetničkog ponašanja. Uz pozitivne, novi javni menadžment donio je i niz negativnih posljedica zbog čega je došlo do razvoja i primjene nekih novih modela (primjerice, good governance, odnosno doktrine dobrog upravljanja).*

*Reforma i modernizacija javne uprave provodi se već godinama i u Republici Hrvatskoj, a značajan dokument koji je donesen za tu svrhu i u kojemu su opisane dugoročne smjernice i ciljevi za unapređenje, rast i razvoj cjelokupnog javnog sektora poznati je pod nazivom Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. godine, kao nastavak reforme javne uprave započete Strategijom reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011. godine. Navedenim su dokumentom obuhvaćeni različiti aspekti javne uprave s posebnim naglaskom na područja pružanja javnih usluga i upravljanja ljudskim potencijalima, a određeni je naglasak stavljeni i na područje etike. Naime, etično ponašanje prema građanima i ostalim pravnim osobama, prema samome državnom tijelu, ali i u međusobnim odnosima državnih i javnih službenika predstavlja značajno obilježje koje utječe na učinkovito i djelotvorno funkcioniranje javne uprave i stvaranje povjerenja javnosti. Etično ponašanje zaposlenih u javnoj upravi uređeno je Zakonom o državnim službenicima i Etičkim kodeksom državnih službenika, posebnim kodeksima, te ostalim propisima kojima se uređuju pravila etičnog ponašanja i naglašavaju etička i moralna načela. Pridržavanje odredbi Etičkog kodeksa nužno je i radi smanjenja korupcije koja u Republici Hrvatskoj zauzima vrlo visoko mjesto. Upravo zbog toga, ali i zbog ostalih nedostataka hrvatske javne uprave, poduzeti će se mjere i aktivnosti kojima će se utjecati na smanjenje korupcije i drugih negativnih čimbenika, te kojima će se omogućiti uspostavljanje etičkog sustava u cjelokupnoj javnoj upravi.*

**Ključne riječi:** *javna uprava, novi javni menadžment, Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. godine, etika, etično ponašanje, Etički kodeks, korupcija*

## SADRŽAJ

1.	UVOD .....	6
2.	POJAM JAVNE UPRAVE .....	7
2.1.	Primjena novog javnog menadžmenta u javnoj upravi .....	7
2.1.1.	Modeli reformi .....	8
2.1.2.	Negativni učinci novog javnog menadžmenta i uvođenje doktrine dobrog upravljanja .....	9
3.	USTROJSTVO UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	11
4.	STRATEGIJA RAZVOJA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	14
4.1.	Pružanje javnih usluga – analiza stanja .....	15
4.1.1.	Temeljni ciljevi i mjere za reforme pružanja javnih usluga .....	16
4.2.	Ljudski potencijali u javnoj upravi – analiza stanja .....	17
4.2.1.	Temeljni ciljevi i mjere za reforme sustava ljudskih potencijala .....	17
4.3.	Osnovni nedostaci u sustavu javne uprave – analiza stanja .....	18
4.3.1.	Temeljni ciljevi i mjere za reforme sustava javne uprave .....	19
5.	POJAM I DEFINICIJA ETIKE .....	20
5.1.	Poslovna etika .....	22
5.2.	Primjena poslovne etike u organizacijama .....	23
5.3.	Značaj društveno odgovornog poslovanja (DOP-a) .....	24
5.4.	Etičko donošenje poslovnih odluka .....	24
6.	ETIKA U JAVNOJ UPRAVI .....	26
6.1.	Etički kodeksi i kodeksi ponašanja .....	27
7.	ETIČNOST JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	29
7.1.	Odnos prema građanima, državnom tijelu i međusobni odnosi državnih službenika 30	
7.2.	Temeljni etički problemi hrvatske javne uprave .....	31
7.3.	Strategija suzbijanja korupcije .....	33
7.3.1.	Strateška područja u borbi protiv korupcije .....	34
8.	REZULTATI ANKETNOG ISTRAŽIVANJA .....	38
8.1.	Analiza rezultata .....	38
9.	ZAKLJUČAK .....	42

10. LITERATURA.....	43
---------------------	----

PRILOZI

## 1. UVOD

U suvremenim državama, kvaliteta života mnogih ljudi ovisi o znanju i vještinama osoba zaposlenih u javnoj upravi, stoga je nužno da se pri izvršavanju svojih obveza koriste etičkim načelima. Naime, postojanje etike označava jedno od temeljnih pretpostavki za učinkovitu i djelotvornu javnu upravu pri rješavanju problema i ciljeva za opći interes i javno dobro. Promicanjem etičnog ponašanja u javnoj upravi utječe se na odnos prema građanima, pravnim osobama, ali i između samih službenika.

Ovim se radom želi ukazati na važnost primjene etike i etičnog ponašanja u javnoj upravi. Kako bi uopće došlo do toga, nužno je funkcioniranje javne uprave na način da se zadovolje potrebe korisnika i stvori povjerenje prema radu javne uprave. U početku poglavlja detaljnije su pojašnjeni pojmovi i definicije javne uprave, novog javnog menadžmenta i modela reformi, a nakon toga opisana je struktura uprave Republike Hrvatske. Zbog nužnosti provođenja reforme hrvatske javne uprave s ciljem njezine modernizacije i unapređenja, u sljedećem se poglavlju u sklopu dokumenta Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. godine, razrađuju temeljna područja javne uprave na kojima se žele izvršiti pojedine reforme. Najprije je analizirano trenutno stanje te su utvrđeni osnovni nedostaci i problemi koji se žele riješiti, a nakon toga su određeni ciljevi i mjere kojima će se postići željene promjene. Jedno od takvih područja je i područje etike, stoga je daljnji rad usmjereni upravo na definiciju i značenje toga pojma. Zbog važnosti i primjene etike u poslovnim organizacijama, razrađeni je pojam poslovne etike, njegova primjena u poslovnim organizacijama i značaj društveno odgovornog poslovanja (DOP-a).

Sljedeće poglavlje govori o etičnosti javne uprave, te značenju i općenitim razlikama etičkog kodeksa, odnosno kodeksa ponašanja.

Daljnji je naglasak na hrvatskoj javnoj upravi koji govori o važnosti primjene Etičkog kodeksa državnih službenika u odnosima prema građanima, državnom tijelu, ali i u međusobnim odnosima između samih zaposlenika. Uz to, opisani su temeljni etički problemi hrvatske javne uprave, a detaljno je razrađeni i dokument pod nazivom Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine koji se koristi u borbi protiv korupcije, jednim od najvećih problema hrvatske javne uprave.

U posljednjem poglavlju, analizom anketnog istraživanja, utvrđena su mišljenja ispitanika o radu hrvatske javne uprave, kvaliteti pružanja javnih usluga, primjeni etike u radu s

građanima, te mogućim rješenjima kojima bi se riješili temeljni problemi i nedostaci hrvatske javne uprave.

## 2. POJAM JAVNE UPRAVE

Javna uprava predstavlja strukturno i funkcionalno isprepleteni sustav upravnih i ostalih institucija, procesa i vrijednosti kojima se zadovoljavaju javne potrebe i pružaju javne usluge u gotovo svim područjima suvremenog društva. ([https://www.orah.hr/files/Prijedlog-politika/ORaH\\_prijedlog\\_politika\\_reforme\\_uprave.pdf](https://www.orah.hr/files/Prijedlog-politika/ORaH_prijedlog_politika_reforme_uprave.pdf), 10.10.2017)

Javna uprava se definira kao tijelo koje je dobilo političke ovlasti i sredstva potrebna za zadovoljavanje općih interesa i promicanje općeg dobra. Njezina se važnost ogleda u razvoju kvalitetne javne politike koja utječe na ukupan društveni i ekonomski razvitak u zemlji. (Šeparović, 2006)

„Definicija javne uprave ističe organizacijsku ili funkcionalnu dimenziju kao znanost ili umijeće i pravila kojih se treba držati u ostvarenju određene politike.“ (<https://hrcak.srce.hr/file/194417>, 10.10.2017)

Osim na državnu upravu, pojam javne uprave odnosi se na regionalnu i lokalnu samoupravu, javna poduzeća, djelatnost koncesionara i državno potpomognute privatnike koji djeluju u javnome sektoru. (<https://hrcak.srce.hr/file/250734>, 10.10.2017)

Postoje brojni primjeri definicije pojma javne uprave te iz godine u godinu dolazi do novih i proširenih definicija, no opća definicija ukazuje na strukturu i procese kojima je krajnji cilj provođenje politike radi ostvarivanja javnog interesa i općeg dobra. S pojmom javne uprave povezuje se pojam javnog menadžmenta, a obuhvaća strateško i taktičko planiranje, usmjeravanje, te koordiniranje i kontrolu organizacije državne uprave i javnog sektora.

### 2.1. Primjena novog javnog menadžmenta u javnoj upravi

New Deal označava početak razdoblja u kojemu se teži idealnom uređenju i funkcioniranju države te općenito većoj zainteresiranosti prema javnom sektoru. Neprekidni razvoj javnog menadžmenta započeo je u SAD-u već krajem 19. stoljeća, dok je njegova primjena u velikim europskim sustavima započela prvom naftnom krizom 70-ih godina 20. stoljeća. S ciljem optimizacije troškova te povećanja učinkovitosti i djelotvornosti, došlo je do



pokretanja niza reformi javnog sektora i razvoja novog koncepta upravljanja – novog javnog menadžmenta. (<https://hrcak.srce.hr/file/194417>, 10.10.2017)

Novi javni menadžment predstavlja koncept kojim se provode reforme javne uprave po modelu privatnoga sektora, nastojeći prenijeti te reforme u javni sektor kako bi postao što učinkovitiji, kvalitetniji i ekonomičniji u svome djelovanju. Novim javnim menadžmentom nastoji se preoblikovati rigidni, hijerarhijski, tradicionalni model javne uprave u fleksibilniji i više tržišno orijentirani oblik javnog menadžmenta, uz decentralizirano i fleksibilno donošenje odluka, smanjenu hijerarhijsku kontrolu, sposobnije menadžere koji primjenjuju tehnike i metode iz privatnoga sektora, veći naglasak na rezultat, a ne na proceduru djelovanja, bolju disciplinu i štedljivost u primjeni sredstava, te bolju usmjerenost na krajnje korisnike. (<https://hrcak.srce.hr/file/194417>, 10.10.2017)

Temeljne karakteristike novog javnog menadžmenta odnose se na menadžerstvo u javnoj upravi, uvođenje i jačanje konkurencije, ugovaranje, mjerenje i ocjenu uspješnosti, nove informacijske i komunikacijske tehnologije, te suradnju. (<https://hrcak.srce.hr/file/194417>, 10.10.2017)

Zbog potrebe za promjenama u konceptu poslovanja javnog sektora, mnoge su zemlje primjenjivale modele reformi koje su prilagodile svojim potrebama i načinu poslovanja. (<https://hrcak.srce.hr/file/194417>, 10.10.2017)

### **2.1.1. Modeli reformi**

Tijekom posljednjih dvadesetak godina u većini zemalja OECD-a (Organisation for Economic Co-operation and Development), tranzicijskim zemljama, te u ostalim manje razvijenim zemljama koje se međusobno razlikuju prema svojim ekonomskim, gospodarskim, političkim, kulturnim i ustavnim značajkama te prema načinu vođenja javne uprave, provode se reforme prilagođene specifičnim potrebama svake od tih zemalja.

Upravne reforme potaknute novim javnim menadžmentom nastojale su dovesti do smanjenja javnog sektora i uprave te reduciranja socijalne države.

Prema tome, nastala su dva temeljna modela reformi s obzirom na primarni mehanizam regulacije: britanski – privatizacija i tržište, švedski – upravljanje putem rezultata, te nizozemsko-danski kao manje zastupljeni model – decentralizacija. Kao sekundarni mehanizam, u svim se modelima pojavljuju konkurentski instrumenti, dok se kao tercijarni mehanizam u britanskom modelu pojavljuje upravljanje putem rezultata, u švedskom

decentralizacija i u nizozemsko-danskom privatizacija. Iz njih slijede i režimi upravljanja: britanski – temeljen na privatnom sektoru i tržišnom režimu, švedski – režim upravljanja putem rezultata i nizozemsko-danski kao režim decentralizacije. Postoji i četvrti, Weberov model, odnosno klasični režim upravljanja temeljen na pravilima (primarni mehanizam), konkurenciji (sekundarni mehanizam) i privatizaciji (tercijarni mehanizam). (Šeparović, 2006)

„Za analizu reformi javnog sektora kao dimenzije procesa globalizacije čini se osobito prikladnom McCourtova klasifikacija, koja razlikuje tri modela reforme uz klasični model javne uprave: washingtonski model (prilagodba se temelji na zajmovima Svjetske banke i MMF-u), novi javni menadžment, i model u nastajanju-strateški menadžment“. (Šeparović, 2006)

Kada je riječ o reformama javnoga sektora, posebno se ističe Velika Britanija koja je poduzela najviše inicijative u njihovoj provedbi, te je u najvećoj mjeri koristila neoliberalne principe u svome djelovanju. Britanski je model postao uzor zemljama OECD-a te se preko moćnih financijskih institucija (MMF i Svjetska banka) nameće zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama.

### **2.1.2. Negativni učinci novog javnog menadžmenta i uvođenje doktrine dobrog upravljanja**

Primjena modela novog javnog menadžmenta vrhunac je doživjela početkom 1990-ih godina, a već krajem toga razdoblja počeli su se uviđati brojni negativni učinci ove metode. Kao jedan od najbitnijih, ističe se zamućivanje političke odgovornosti s obzirom da je prestala postojati stroga hijerarhijska struktura javne i državne uprave. Osim toga, dolazi do pogoršanja kontakata s javnošću, nazadovanje u ostvarivanju socijalnih prava u kojima je građanin stavljen u podređenu poziciju kao kupac, lošije ponude javnih usluga, korupcije, novih troškova, gubitka etike javne službe itd.

Kao rezultat sve većeg nezadovoljstva, došlo je do prestanka korištenja mjere novog javnog menadžmenta te uvođenja doktrine dobrog upravljanja (*good governance*) kao dominantne. Njome se nastoji postići kombinacija demokratske i djelotvorne uprave, a osim efektivnosti i efikasnosti u radu, karakteriziraju je otvorenost i transparentnost uprave, participacija građana te snažniji angažman udruga civilnog društva u procesu javnog upravljanja. Temeljni cilj ove metode je jačanje prava građana i bolja usmjerenost na njihove potrebe.

---

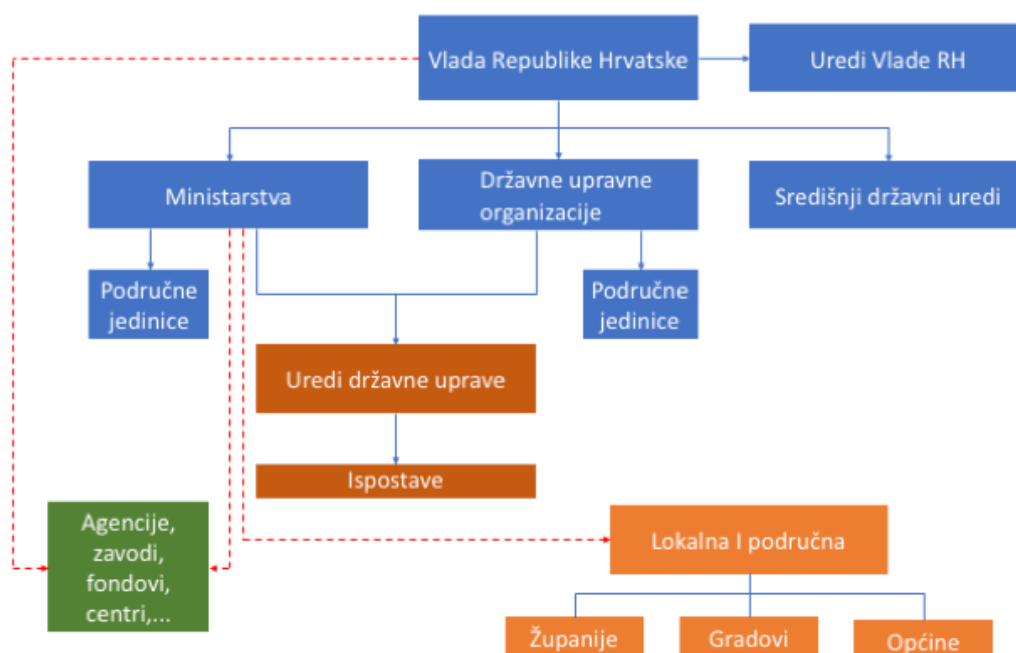
„Dok je doktrina novog javnog menadžmenta fokusirana na problem reforme javne uprave kroz liberalizaciju, deregulaciju i privatizaciju javnog sektora, kako bi se uloga koju država ima u društvu svela na najnužniju moguću mjeru, ideal doktrine dobre uprave usmjeren je prema stvaranju uprave koja će na optimalan način zadovoljavati društvene potrebe, koje su pretpostavka za uravnotežen razvoj suvremenog društva.“  
(<https://hrcak.srce.hr/file/179005>, 10.10.2017)

U Europskoj uniji je pojam dobre uprave razrađeni kroz Bijelu knjigu Europske unije 2001. godine te se tim dokumentom postavljaju smjernice prema kojima bi se trebala razvijati javna uprava u Europskoj uniji. Ona bi se trebala temeljiti na načelima otvorenosti, participacije, odgovornosti, efektivnosti, povezanosti, a posebno se ističe supsidijarnost kao temeljno načelo prema kojemu treba počivati funkcioniranje institucija Europske unije, njihov međuođnos s institucijama država članica, te s institucijama na lokalnoj i regionalnoj razini država članica. (<https://hrcak.srce.hr/file/179005>, 10.10.2017)

### 3. USTROJSTVO UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Javna uprava u Republici Hrvatskoj dijeli se na državnu upravu, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, te na pravne osobe s javnim ovlastima.

*Slika 1. Struktura državne uprave*



Izvor: Autor

Središnja tijela državne uprave su ministarstva, središnji državni uredi i državne upravne organizacije, dok uredi državne uprave u županijama predstavljaju prvostupanjska tijela državne uprave.

Poslove državne uprave obavljaju tijela državne uprave, a nadzor nad njima provodi Vlada Republike Hrvatske. Poslove državne uprave u tijelima državne uprave obavljaju državni službenici, dok pomoćno-tehničke poslove izvršavaju namještenici.

„Upravljanje u tijelima državne uprave propisano je Zakonom o sustavu državne uprave, a način upravljanja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama u tijelima državne uprave određuje se uredbom Vlade kojom se uređuje unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave.“ (<https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave/o-drzavnoj-upravi/ustrojstvo-drzavne-uprave-i-struktura-upravljanja/706>, 13.10.2017)

Za obavljanje upravnih poslova ustrojavaju se ministarstva u upravnim područjima. Njihovim radom upravlja ministar koji može imati jednog ili više tajnika. U ministarstvu se može imenovati i jedan ili više pomoćnika ministra te glavni tajnik ministarstva.

Za obavljanje poslova državne uprave u županiji, gradu i općini osnivaju se područne jedinice. U sklopu ministarstva koja su ustrojena za više upravnih područja osnivaju se upravne organizacije (uprave, zavodi i ravnateljstva).

Za obavljanje poslova državne uprave u upravnim područjima koji služe za učinkovitiji rad Vlade ustrojavaju se središnji državni uredi.

Središnjim državnim uredom upravlja državni tajnik koji može imati jednog zamjenika, dok središnji državni ured ima glavnog tajnika.

Ukupno djeluje pet središnjih državnih ureda (Središnji državni ured za šport, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva, Središnji državni ured za središnju javnu nabavu, Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje, Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske).

U sklopu središnjeg državnog ureda osnivaju se sektori za obavljanje upravnih poslova za određeno upravno područje iz svoga djelokruga.

Državne upravne organizacije koje se u pravilu osnivaju kao državne uprave, zavodi i ravnateljstva, ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave u upravnim područjima. Radom državne upravne organizacije upravlja ravnatelj koji može imati jednog zamjenika.

Ukupno je ustrojeno sedam državnih upravnih organizacija (Državna geodetska uprava, Državni hidrometeorološki zavod, Državni zavod za intelektualno vlasništvo, Državni zavod za mjeriteljstvo, Državni zavod za statistiku, Državni zavod za radiološku i nuklearnu sigurnost, Državna uprava za zaštitu i spašavanje). Kako bi se mogli obaviti poslovi državne uprave u županiji, gradu i općini osnivaju se područne jedinice.

Uredi državne uprave u županijama obavljanju poslove državne uprave na području županije u kojoj su osnovani. U svakoj je županiji osnovani jedan ured državne uprave,

odnosno ukupno je ustrojeno dvadeset ureda državne uprave za svaku pojedinu županiju, a njihovo je unutarnje ustrojstvo uređeno uredbom Vlade. Radom ureda upravlja predstojnik ureda državne uprave koji može imati jednog zamjenika.

Za obavljanje poslova državne uprave u uredu državne uprave u županijama mogu se osnovati unutarnje ustrojstvene jedinice – službe, odjeli i odsjeci, dok se za poslove državne uprave izvan njegova sjedišta mogu osnovati ispostave u gradovima i općinama. Njima upravlja voditelj ispostave. (Zakon o sustavu državne uprave (NN 150/11, 12/13, 93/16, 104/16) <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>, 14.10.2017)

Jedinice lokalne samouprave su gradovi i općine, dok su jedinice regionalne samouprave županije. Ukupno je ustrojeno 428 općina, 127 gradova i 20 županija. Grad Zagreb je glavni grad Republike Hrvatske i ima poseban status grada i županije.

Pravne osobe s javnim ovlastima su agencije, zavodi, fondovi, instituti, komore, udruge i ostale organizacije.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređuju se jedinice lokalne i regionalne samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada njihovih tijela, nadzor i ostale pojedinosti vezane za rad tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju predstavničko i izvršno tijelo. Predstavnička tijela su općinsko vijeće, gradsko vijeće i županijska skupština, dok izvršno tijelo u općini predstavlja općinski načelnik, u gradu gradonačelnik, te u županiji župan. U gradu Zagrebu predstavničko tijelo čini gradska skupština. (Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17), [https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi), 14.10.2017)

---

#### **4. STRATEGIJA RAZVOJA JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Hrvatska javna uprava se nakon osamostaljenja razvijala u četiri osnovne faze, zadržavajući pritom bitna obilježja iz prethodnog razdoblja: to su faza utemeljenja (1990. – 1993.), faza stabilizacije (1993. – 2001.), faza europeizacije (2001. – 2008.) i faza modernizacije (poslije 2008. godine). U svakoj je fazi dolazilo do određenih promjena i inovacija, a elementi koji su se stalno razvijali odnosili su se na sve dijelove javne uprave, na odnose između uprave i građana, odnose politike prema upravi itd. (<https://hrcak.srce.hr/167364>, 20.10.2017)

Koliko je područje javne uprave u Republici Hrvatskoj značajno, govori činjenica da se i dalje nastoji poduzeti niz aktivnosti i mjera kako bi se ostvarilo učinkovito i kvalitetno djelovanje javne uprave. U skladu s tim, predstavljen je dokument pod nazivom Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. godine u kojemu su prikazani dugoročni ciljevi i smjernice koje se žele postići, poslovni procesi javne uprave, standardi kvalitete, metodologije oblikovanja, te provedbe javnih politika, a sve s ciljem razvoja i modernizacije javne uprave u Republici Hrvatskoj.

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. godine zapravo je nastavak reforme javne uprave započete Strategijom reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011. godine čije se usvajanje smatralo ključnim trenutkom za provođenje niza modernizacijskih mjera i ciljeva.

Temeljni cilj Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. godine je podizanje kvalitete i stvaranje brzih, pouzdanih i kvalitetnih javnih usluga radi osiguranja boljeg životnog standarda građana i stvaranja poticajnog poduzetničkog okruženja.

Reformom javne uprave nastoje se postići i ostali ciljevi poput uvođenja moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije u poslovne aktivnosti, povezanosti između javne uprave i korisnika u elektroničkoj komunikaciji, veće razine otvorenosti, transparentnosti i pristupačnosti javnopravnih tijela, jačanje vladavine prava, bolji odnos prema građanima u smislu socijalne osjetljivosti, poštivanje etičkih načela i iskorjenjivanje korupcije, uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor, te razvoj demokratske političke kulture.

Uključivanjem u europski upravni prostor, javna uprava Republike Hrvatske mora djelovati prema načelima pouzdanosti, predvidljivosti, otvorenosti, transparentnosti,

odgovornosti, učinkovitosti, djelotvornosti, te koherentnosti. Osim toga, Strategija ima za cilj uskladiti razvoj javne uprave s ciljevima Europe 2020., odnosno strategijom Europske unije kojom se želi poduprijeti razvoj gospodarstva do 2020. godine.

Razvoj javne uprave usmjeriti će se prema tri glavna područja: modernizaciji upravnog postupanja i osiguranju brze i pouzdane podrške kroz realizaciju projekata e-uprave, naglasku na adekvatnom upravljanju i unapređenju ljudskih potencijala, te reformi upravnog sustava prema primjerima dobrog upravljanja u ostalim europskim zemljama i prema europskim standardima.

Od poduzetih aktivnosti i reformi očekuju se sljedeći rezultati: opseg i kvaliteta javnih usluga će se uskladiti sa stvarnim potrebama korisnika, postupak pružanja javnih usluga će se potpuno prilagoditi korisnicima, a zaposliti će se i odgovarajući broj zaposlenika s odgovarajućim kompetencijama koje će omogućiti pravovremeno, učinkovito i kvalitetno izvršavanje svojih obveza. U javnoj upravi očekuju se pozitivne promjene na samo zadovoljstvo svih korisnika. (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/2015), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 20.10.2017)

#### **4.1. Pružanje javnih usluga – analiza stanja**

Najveći nedostaci u području pružanja javnih usluga odnose se na preduga i vrlo složena postupanja u javnoj upravi, nejasne nadležnosti institucija za pojedina pitanja, te na samu lokaciju, kontakte i radno vrijeme institucija. Daljnji je problem neaktivno uključivanje korisnika javnih usluga u rad javne uprave te nezadovoljstvo prema dostupnim informacijama što rezultira stvaranjem nepovjerenja prema takvim institucijama.

Osim toga, tu su i problemi koordinacije te izostanak analitičkog pristupa u stvaranju javnih politika, nedovoljan nadzor nad funkcioniranjem upravnog sustava, određeni nedostaci u primjeni ZUP-a, nedovoljna transparentnost u javnom upravljanju, nedostatak i nemogućnost pristupa informacijama na internet stranicama, nedovoljna informatizacija javne uprave, te problemi u strateškom planiranju i dodjeli odgovornosti za pojedine aktivnosti. (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/2015) [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 20.10.2017)



---

#### **4.1.1. Temeljni ciljevi i mjere za reforme pružanja javnih usluga**

Opći cilj reforme usmjeren je na poboljšanja u postupanju javnopravnih tijela, dok u sklopu posebnih ciljeva postoje mjere kojih se treba pridržavati kako bi se zacrtani ciljevi mogli ostvariti. Stoga se za ostvarenje cilja za unapređenjem procesa u javnoj upravi koriste ove mjere: unapređenje procesa kroz stvaranje javnih politika i strateškog planiranja u javnoj upravi, unapređenje procesa godišnjeg planiranja i izvještavanja u tijelima javne uprave, standardizacija poslova, praćenje rezultata i učinaka poslova, unapređenje praćenja upravnog postupanja i odlučivanja u javnopravnim tijelima, otklanjanje nepotrebnih upravnih postupanja, povećavanje udjela stručno-kreativnih poslova, te smanjivanje udjela horizontalnih funkcija u ukupnom poslovanju.

Za ostvarenje cilja kojim će se olakšati komunikacija između javnopravnih tijela i korisnika koriste se sljedeće mjere: uspostavljanje jedinstvenih upravnih mjesta, razvijanje sustava za izdavanje vjerodajnica, te unapređivanje sustava elektroničkih usluga – osobito za poslovne subjekte. Za veću dostupnost informacija javne uprave koristi se mjera kojom se nastoji unaprijediti pristup samim informacijama.

Za racionalno korištenje računalno-informacijskih resursa koriste se ove mjere: mjera kojom će se racionalizirati i industrijalizirati državna informacijska infrastruktura, mjera za poboljšanje elektroničkog poslovanja javne uprave korištenjem istovrsnih rješenja za zajedničke poslovne procese, te mjera koja će standardnim rješenjima informatizirati urede državne uprave u županijama. Trenutno je u pripremi Strategija e-Hrvatska 2020, stoga će se u skladu s tim dokumentom provoditi informatizacija javne uprave. Jedan od bitnijih projekata koji je vezani uz informatizaciju javne uprave je e-Uprava kojim će se osigurati protok podataka i procesa te poslovanje i rad javne uprave bez korištenja papira (Država bez papira).

Mjera kojom će se ostvariti cilj za boljom kvalitetom javnih usluga uključuje ugradnju standarda upravljanja kvalitetom tijekom pružanja usluga u javnoj upravi (TQM, CAF, ISO 9000, ISO 9001, EFQM itd.). (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/2015) [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 20.10.2017)

---

## **4.2. Ljudski potencijali u javnoj upravi – analiza stanja**

S obzirom na područja i djelatnosti koje su u nadležnosti javne uprave, potrebne su opće i specifične kompetencije zaposlenika za obavljanje određenih poslova. Kako su klasifikacije radnih mjesta utemeljene na razini obrazovanja i radnom iskustvu, ne postoji mogućnost napredovanja zaposlenika u skladu s njihovim kompetencijama. Osim toga, klasifikacije radnih mjesta ne uključuju znanja i vještine potrebne za obavljanje određenih poslova.

Temeljni nedostatak u javnoj upravi je količina nedovoljno obrazovanog te pozicioniranje nestručnog kadra na pojedina radna mjesta.

Sustav klasificiranja radnih mjesta, ocjenjivanje i zapošljavanje zaposlenika, regulacija kolektivnih ugovora, te visina plaća nisu standardizirani.

(Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/2015)  
[https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 20.10.2017)

### **4.2.1. Temeljni ciljevi i mjere za reforme sustava ljudskih potencijala**

Opće ciljeve reforme predstavljaju unaprijeđeni upravni kapaciteti javnopravnih tijela, dok posebni ciljevi obuhvaćaju mjere za njihovo ostvarenje.

Stoga se za utvrđeni sustav kompetencija koristi mjera kojom se nastoji izraditi kompetencijski okvir zaposlenika u javnoj upravi.

Za unapređeni sustav usavršavanja koristiti će se mjera kojom će se jačati kompetencije svih zaposlenika, mjera kojom će se jačati kapaciteti za dobro upravljanje i mjera za ugradnju novih te razvoj postojećih metodologija i mehanizama u sustavu usavršavanja.

Za učinkoviti i transparentni sustav zapošljavanja u javnoj upravi provesti će se mjera kojom će se uspostaviti centralno-koordinirani sustav zapošljavanja.

Kako bi se uspostavio sustav razvoja karijere za sve zaposlenike u javnoj upravi koristiti će se mjere za utvrđivanje kriterija za novu klasifikaciju radnih mjesta, za utvrđivanje sustava ocjenjivanja na temelju mjerljivih kriterija radne učinkovitosti, te mjera kojom će se provoditi napredovanja utemeljena na merit načelu (prema zaslugama i sposobnostima zaposlenika). Za ujednačeni sustav plaća provesti će se mjera kojom će se uspostaviti jedinstveni sustav plaća i nagrađivanja za sve zaposlenike. Kako bi u javnoj upravi djelovao optimalan broj zaposlenih, nastojat će se uskladiti broj zaposlenih s ostalim procesima u javnoj upravi. Za poštivanje etičkih načela potrebno je provesti mjeru kojom

---

će se uspostaviti etički sustav u javnoj upravi, te mjera kojom će se uz primjenu određenih mehanizama omogućiti suzbijanje korupcije u javnoj upravi. (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/2015) [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 20.10.2017)

#### **4.3. Osnovni nedostaci u sustavu javne uprave – analiza stanja**

Kod obavljanja poslova državne uprave temeljni nedostaci vide se u provođenju inspekcijskih poslova koje su preuzela središnja tijela državne uprave što je rezultiralo smanjenjem pravne sigurnosti s obzirom na to da se inspekcijski poslovi u I. i u II. stupnju obavljaju u istom tijelu državne uprave.

Kod pravnih osoba s javnim ovlastima utvrđuju se nedostaci u području odgovornosti i transparentnosti u radu, a u jedinicama lokalne samouprave ne postoji zakonski okvir koji omogućuje razlikovanje gradova i općina s obzirom na njihov djelokrug i odgovornosti.

Međusobnom horizontalnom suradnjom središnjih tijela javne uprave ne omogućuje se koordinacija i usklađenost u njihovom radu u pojedinim aktivnostima.

Prilikom povjeravanja državnih poslova tijelima jedinice lokalne i regionalne samouprave te pravnim osobama s javnim ovlastima, ne postoje kriteriji kojima bi se utvrdilo koji poslovi se uopće mogu povjeriti tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave, kao i pravnim osobama s javnim ovlastima. (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/2015) [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 20.10.2017)

---

#### **4.3.1. Temeljni ciljevi i mjere za reforme sustava javne uprave**

Opći cilj reforme podrazumijeva poboljšanu organizaciju i rad javne uprave, dok se posebni ciljevi reforme odnose na pojedine mjere za njihovo ostvarenje.

Kako bi se racionalizirao upravni sustav potrebno je provesti sljedeće mjere: racionalizaciju unutarnjeg ustrojstva javne uprave, pripajanje područnih jedinica središnjih tijela državne uprave uredima državne uprave u županijama, prijenos pojedinih inspekcijskih poslova i poslove pri rješavanju u upravnim stvarima u prvom stupnju sa središnjih tijela državne uprave na urede državne uprave u županijama, potrebno je urediti sustav za povjeravanje poslova državne uprave pravnim osobama s javnim ovlastima i jedinicama lokalne i regionalne samouprave, te zakonski urediti i racionalizirati sustav pravnih osoba s javnim ovlastima.

Jedan od osnovnih ciljeva podrazumijeva bolje i učinkovitije uključivanje javne uprave u europski upravni prostor te se u skladu s tim moraju provesti mjere za razvoj kapaciteta tijela državne uprave kod sudjelovanja u procesima odlučivanja i oblikovanja javnih politika Europske unije, te mjera za poboljšanje europskih upravnih načela i standarda u radu javnih zaposlenika.

Za bolju koordinaciju pri funkcioniranju javne uprave koristiti će se mjera koja će omogućiti bolju horizontalnu koordinaciju središnjih tijela državne uprave te mjera kojom će se poticati zajednička suradnja središnjih tijela državne uprave, ureda državne uprave u županijama i jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Cilj kojim se nastoji ostvariti racionalizirani sustav lokalne i regionalne samouprave uključuje mjeru kojom će se utvrditi optimalni teritorijalni ustroj Republike Hrvatske te mjera kojom će se prikazati model funkcionalne i fiskalne decentralizacije. (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/2015) [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 20.10.2017)

---

## 5. POJAM I DEFINICIJA ETIKE

U 5. stoljeću prije Krista počela se razvijati etika kao filozofska disciplina. Njezin razvoj započeo je u Staroj Grčkoj sa Sokratom kao temeljnim začetnikom.

Riječ etika potječe od grčke riječi *ethos* (običaj, ćud, navika), dok riječ moral dolazi od latinske riječi *mos* (običaj), *mores* (vladanje) i *moralis* (ćudoredan).

Etika i moral međusobno se nadopunjuju – moral ukazuje na čovjekov stav prema svijetu, dok etika na filozofski način objašnjava njihov međusobni odnos.

Postoji nekoliko definicija etike. Prema Klariću, etika je nauka o moralu koja opisuje temeljna obilježja i općenito značenje morala, dok Filipović razmatra etiku kao filozofsku disciplinu kojom se proučavaju ciljevi, izvori i temelji morala.

U užem smislu, temelj same etike je moral i moralno djelovanje gdje moral predstavlja skup pravila prihvaćenih u općem društvu prema kojima se ljudi trebaju ponašati i na koji utječu odgoj u obitelji, svijest pojedinaca, tradicija i ostale vrijednosti. Naime, razvijenija etika podrazumijeva veći moral i svjesnije društvo.

Etikom se proučavaju određeni standardi kojih se treba pridržavati i pravila moralnog ponašanja. S praktičnog konteksta, etika podrazumijeva moralne principe i vrijednosti koji pojedincu ili cjelokupnom društvu ukazuju što je ispravno, a što nije.

„Sumirajući i komentirajući različite definicije etike, možemo konstatirati sljedeće: etiku se često definira kao znanost ili nauk o moralu s tim da je moral u izvjesnom smislu latinska riječ za etiku ili, ako to ne prihvaćamo, da je moral riječ slična ili analogna grčkoj riječi etika. S druge strane se pak etiku odvaja od morala, s tim da se moral definira kao osobni ili društveni putokaz, dok se etiku vidi kao filozofiju ili sustav objašnjenja toga morala.“ (Bebek; Kolumbić, 2005)

Klasifikacije etike uglavnom su dualne, odnosno najčešće upotrebljavane klasifikacije etičke teorije su deontološka i teleološka etika, te formalna i materijalna etika. Deontološke teorije sastoje se od normi i načela potrebnih za djelovanje koje etiku čine prihvatljivom u skladu s normom ili načinom djelovanja. Teleološke teorije traže dobro koje definiraju etiku u svrsi ili cilju.

Osim dualne klasifikacije, postoji i jednostavna podjela etike na subjektivnu i objektivnu s tim da se subjektivna etika odnosi na osobno shvaćanje, a objektivna na opće društveno shvaćanje.

---

Etiku se može podijeliti i u okviru dvije jednostavne kategorije: na etiku duha – načelna ili osjećajna etika i na etiku slova – etika pisanog ili verbalnog pravila, norme, zakona, kodeksa.

Iz toga su nastale četiri škole koje predstavljaju temelj te proizlaze iz različitih strana etike. To su etika ljubavi (temelji se na duhovnom učenju i literaturi) i etika načela koja uključuje filozofiju, mudrost i principe. Etika ljubavi i načela usko se vežu uz etiku duha.

Tu su i etika prava koja primjenjuje načela iz zakona, pravila i Starog zavjeta, te etika konvencija koja obuhvaća navike, tradiciju, bonton i zdravi razum. Etika prava i etika konvencija usko se vežu uz etiku slova.

Često se upotrebljava trostrana ili trilateralna podjela na deskriptivnu, normativnu i metaetiku.

Deskriptivna etika opisuje stavove pojedinaca ili društva, a da ne zauzima moralan stav. Normativna etika propisuje stavove, odnosno ono što bi trebalo biti, dok metaetika analizira korištenje moralnih izraza (voljeti, poštivati itd).

Cilj etike je da se društveno-moralno iskustvo učini smislenim na način da se odrede pravila temeljena na određenoj etici (poslovnoj, filozofskoj, duhovnoj, ...). Osim toga, potrebno je vladati ljudskim ponašanjem kako bi životne vrijednosti došle do izražaja. Važnost etike je u traganju za ispravnim djelovanjem kako bi se etičkim djelovanjem čovjek definirao i profilirao. (Bebek; Kolumbić, 2005)

---

### 5.1. Poslovna etika

Poslovanje dolazi od slavenske riječi *poso* koja označava djelovanje u prostoru i vremenu s konkretnim ciljem i svrhom. Spoje li se pojmovi posao i etika dobiva se definicija pravednog i poštenog poslovanja. Naime, poslovna etika podrazumijeva poslove i poslovne aktivnosti koje su za dobrobit svih uključenih strana. Međutim, mnogi se zaposlenici ne pridržavaju poslovne etike zbog nedovoljne poslovne koristi i interesa koje proizlaze iz toga.

„Poslovna etika je dakle način koncipiranja, sklapanja, komuniciranja i izvođenja poslova u istovremenom skladu s duhovnim, sociološkim, biološkim i prirodnim zakonitostima čovjeka i okruženja ili, jednostavnije, poslovnu etiku možemo objasniti kao prirodno vođenje poslova odnosno poslovanje u skladu s prirodom.“ (Bebek; Kolumbić, 2005)

Poslovna etika primjenjuje pravila i norme gdje se usklađuju poslovne i etičke strane poslovanja. Razlikuju se dvije grupe vrijednosti i normi: tradicionalne poslovne vrijednosti i norme, te društvene vrijednosti i norme.

Tri su temeljne tradicionalne vrijednosti i norme: sloboda pojedinaca koja govori o zaštiti slobode svih pojedinaca društva, individualna odgovornost koja potiče inicijativu i odgovornost pojedinca u društvu, te rast (produktivnost) kojom se potiče proizvodnja dobara i usluga radi uspješnog ekonomskog stanja.

Isto tako, postoje tri temeljne društvene vrijednosti i norme: to su dostojanstvo, zajedništvo i pravednost. Dostojanstvo pojedinca ujedno označava i dostojanstvo cjelokupnog društva te se u skladu s tim treba prema svima odnositi pošteno. Zajedništvo se odnosi na brigu za pojedinca i cjelokupno društvo u okolini. Pravednost je vrijednost kojom se postiže poštena raspodjela resursa, odgovornosti i moći.

Načela koja se primjenjuju u poslovnome svijetu su načelo pravednosti, solidarnosti i načelo supsidijarnosti ili podređenosti. Načelo pravednosti osigurava pravedno ponašanje prema svim zaposlenicima organizacije, načelo solidarnosti služi za međusobnu jednakost svih zaposlenika, dok načelo supsidijarnosti ili podređenosti određuje poželjan odnos cjeline i njezinih dijelova.

Poslovna etika se najčešće odnosi na poslovanje tržišta s obzirom da se veliki dio poslovanja u većini slučajeva obavlja za novac, međutim neki visokokvalificirani stručnjaci obavljaju razmjenu za ugled, moć, za dobrobit svoje organizacije itd. Iz tog konteksta, poslovna etika se ne može povezivati samo uz profitne djelatnosti, a niti se može

---

promatrati samo kao teorijska disciplina, već zahtijeva zadovoljavanje ciljeva i potreba na etičan i pošten način uz uspješno obavljanje zadataka.

Poslovna etika razlikuje se od ostalih područja etike: od političke etike, sportske, etike, medicinske etike i slično, međutim, svaka od tih djelatnosti u sebi sadrži poslovne elemente koji čine formalnu i egzistencijalnu obvezu. (<https://www.scribd.com/doc/2526414/poslovna-etika-skripta-200>, 30.10.2017)

## **5.2. Primjena poslovne etike u organizacijama**

Kako bi organizacija uspješno poslovala, nužna je implementacija poslovne etike u svakodnevnom poslovanju. Njezina primjena utječe na ugled organizacije, rezultate poslovanja, produktivnost, niže troškove poslovanja, rast profita, odnose među zaposlenicima, održivi dugoročni rast i razvoj itd. Na etično ponašanje organizacije utječe niz čimbenika kao što su etika pojedinaca, organizacijska kultura, organizacijski sustav, te vanjske interesne skupine.

Etika bi se trebala primjenjivati između svih zaposlenika i vodećeg menadžmenta organizacije. Poslovanje bazirano na korištenju etičkih principa značajno je kako bi se ispunili zacrtani ciljevi organizacije koji, između ostalog, uključuju neprekidno zadovoljstvo kupaca, zaposlenika i dioničara. Svaka organizacija koja brine i drži do svog poslovanja na duži vremenski rok ističe važnost poslovne etike, donošenje etičkog kodeksa i razvoj društvene odgovornosti.

Naime, poslovni uspjeh ne mjeri se više samo financijskim pokazateljima, već je nužno prebaciti fokus i na ostale karakteristike te se na taj način istaknuti na tržištu među ostalom konkurencijom. Organizacije koje uspijevaju uskladiti profitabilnost i etiku u poslovanju pokazale su se najboljim primjerom uspješne i moderne organizacije.



---

### 5.3. Značaj društveno odgovornog poslovanja (DOP-a)

Pojam društveno odgovornog poslovanja u novije doba sve više dobiva na važnosti. Mnoge organizacije primjenjuju strategiju DOP-a u kojoj ističu važnost zaštite okoliša, ljudskih prava, povećanje društvenog razvoja itd. Na taj način investiraju u budućnost svoje organizacije te omogućuju dobro i transparentno upravljanje.

„O DOP-u govorimo kada neka tvrtka, iznad strogo zakonom propisanih obaveza, integrira brigu za okoliš i društvo u sustav donošenja odluka.“ (<https://dop.hgk.hr/>, 30.10.2017).

„Koncept u kojem kompanije integriraju brigu o društvu i okolišu u svoje poslovanje te u odnose sa svojim dionicima, i to na dobrovoljnoj osnovi.“ (<http://www.odraz.hr/media/21845/dop.pdf>, 30.10.2017)

Društveno odgovornim poslovanjem koriste se sve organizacije neovisno o svojoj veličini. Unutar organizacije (interna dimenzija) primjena DOP-a odnosi se na zaposlenike i na sva područja koja obuhvaćaju ljudske potencijale, njihovo zdravlje i sigurnost.

Primjena DOP-a izvan organizacije (eksterna dimenzija) odnosi se na lokalnu zajednicu i ostale sudionike (uz zaposlenike i dioničare): poslovne partnere, dobavljače, potrošače, javnu upravu itd.

Primjena DOP-a pridonosi cjelokupnom imidžu organizacije, a potrošači više vjeruju onim organizacijama koje su društveno korisne.

### 5.4. Etičko donošenje poslovnih odluka

Kada je neka situacija moralno upitna, potrebno je postupiti na ispravan način. Pritom se menadžeri koriste određenim kriterijima kako bi donijeli etički korektnu poslovnu odluku. U skladu s tim, primjenjuju utilitaristički kriterij, individualistički kriterij, kriterij prava i kriterij pravde.

Utilitarističkim kriterijem odluke se donose na temelju njihovih ishoda ili posljedica, a moralna odluka je ona koja donosi najveće dobro najvećem broju ljudi na koje se ona odnosi. Ovim pristupom nastoji se istovremenu povećati dobro, a smanjiti loše učinjeno te utjecati na zadovoljstvo sudionika. Najviše se koriste učinkovitost, produktivnost i visoki profit kao ciljevi koji donose najveće zadovoljstvo najvećem broju zaposlenika.

Individualističkim kriterijem pojedinac stavlja naglasak na vlastite interese i donosi odluke za koje misli da su najbolje za njega. Prema drugima se ponaša onako kako želi da se prema njemu ponašaju.

Kriterij prava ističe da se temeljna ljudska prava moraju poštivati te se ne smiju ugrožavati ničijom odlukom. Ta prava uključuju pravo na samoodređenje, pravo na slobodu, pravo na vlasništvo i pravo na život.

Kriterijem pravde etične odluke se temelje na određenim principima: jednakosti, pravednosti, poštenju, nepristranosti, te raspodjelu koristi.

Sam proces donošenja etičnih odluka prolazi kroz nekoliko temeljnih faza: definiranje etičkog problema, prikupljanje činjenica koje mogu utjecati na rješavanje navedenog problema, te moguća rješenja. Sljedeća faza je procjena rješenja prema osnovnim etičkim kriterijima: utilitarističkim, individualističkim kriterijem, kriterijem prava i kriterijem pravednosti. Konačna faza se odnosi na donošenje odluke, primjenu te odluke, te na kontrolu i ispravnost odluke. (<https://hrcak.srce.hr/26144>, 30.10.2017)

*Slika 2. Proces donošenja odluka*



Izvor: Autor

---

## 6. ETIKA U JAVNOJ UPRAVI

Zbog pojave novog javnog menadžmenta i brojnih reformi koje su iz njega proistekle, došlo je do zanemarivanja tradicionalnih vrijednosti na kojima se temeljila javna uprava. To je rezultiralo usmjerenošću na materijalne aspekte, procvat korupcije i neetično ponašanje javnih službenika pa je bilo potrebno poduzeti određene mjere kojima se moglo utjecati na suzbijanje navedenih negativnosti. U takvim okolnostima uvelike se povećao interes za etiku, a mnoge su javne organizacije uvele etičke kodekse, te uspostavile urede za prevenciju i nadzor neetičnog ponašanja.

U razvijenim modernim zemljama osnovne etičke vrijednosti u javnim upravama su poštenost, nepristranost, zakonitost, poštivanje ljudi, ekonomičnost, učinkovitost, dostupnost strankama i odgovornost.

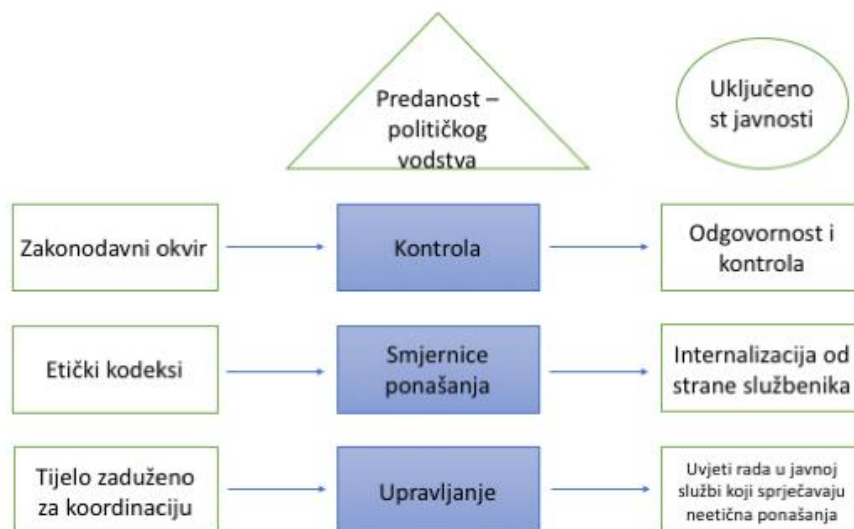
Etika u javnoj upravi odnosi se na načela koja se primjenjuju u upravnoj profesiji i prema kojima se javni službenici moraju ponašati. Načela kojima se osigurava etičnost u javnoj upravi 1998. godine izglasao je OECD, a glase na sljedeći način: etički standardi moraju biti jasni, razumljivi i dostupni svim javnim službenicima; etički standardi moraju se primjenjivati u cjelokupnom pravnom sustavu zemlje; politička volja mora pridonijeti etičnom ponašanju službenika; proces odlučivanja mora biti transparentan za javnost; suradnja između javnog i privatnog sektora mora se odvijati prema unaprijed određenim pravilima i uputama; javni menadžeri moraju djelovati u skladu s etičkim kodeksom i poticati etično ponašanje službenika; u javnoj upravi nužno je definirati granice odgovornosti i nadzora nad poslovnim aktivnostima; u slučaju prekoračenja ovlasti potrebno je odrediti procedure i sankcije.

Javna uprava mora težiti pružanju kvalitetnih usluga prema svojim korisnicima, a na njihovo zadovoljstvo mogu utjecati različiti čimbenici kao što su dostupnost informacija, jednostavnost postupka, brzo rješavanje upravnih postupaka, profesionalnost i ljubaznost javnih službenika itd. Takvo djelovanje i ponašanje pridonosi jačanju povjerenja građana.

Kako navodi OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development), etička infrastruktura javne uprave sastoji se od međusobno povezanih elemenata čije funkcioniranje omogućuje pridržavanje i poštivanje etičkih standarda u javnoj upravi. To su zakonodavni okvir čija je namjena osigurati nadzor i obradu nepravilnosti, etički kodeksi koji državnim i javnim službenicima služe kao smjernice u ponašanjima, etička pravila kojih se potrebno pridržavati, te središnje tijelo zaduženo za kontrolu i nadzor aktivnosti

upravljanja etikom u javnoj upravi. ([https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Etika\\_290415.ppt](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Etika_290415.ppt), 12.11.2017)

Slika 3. Etička Infrastruktura



Izvor: [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Etika\\_290415.ppt](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Etika_290415.ppt), 12.11.2017

### 6.1. Etički kodeksi i kodeksi ponašanja

Etički kodeksi i kodeksi ponašanja uvelike utječu na stvaranje povjerenja javnosti prema radu javnih službenika. Potrebno ih se pridržavati tijekom poslovanja jer određuju vrijednosti i standarde ponašanja, utječu na smanjenje korupcije, te potiču pošteno, profesionalno i odgovorno ponašanje zaposlenika. Prema tome, etički kodeks služi kao temelj kojim bi se službenici trebali koristiti, olakšavajući im na taj način poslovanje u promjenjivim uvjetima rada na tržištu. Etički kodeks nije potrebno samo usvojiti, već je nužna njegova praktična primjena u sklopu koje se isprepliću tri temeljne faze: formalni postupak usvajanja, primjena pravila u konkretnom radu, te stvaranje kulture i atmosfere za primjenom etičkog kodeksa, promičući vrijednosti koje su zajedničke svim zaposlenicima. Temeljna svrha etičkog kodeksa je razvoj etičkih i moralnih načela radi stvaranja zajedničkih temelja i povezivanja s javnošću.

Etički kodeksi određuju osnovne vrijednosti i načela koji se ne primjenjuju u konkretnim situacijama, dok se kodeksi ponašanja odnose na pravila ponašanja s primjenom u konkretnim situacijama, pritom sadržavajući i negativne stavke. Iako su se počeli

---

pojavljivati već 60-ih godina prošlog stoljeća, najviše su se ipak počeli primjenjivati krajem 1990-ih godina kao protumjera na negativne posljedice novog javnog menadžmenta.

Mnoge međunarodne organizacije sastavile su modele kodeksa koji se mogu primjenjivati na globalnoj razini.

Tako je 1998. godine UN donio „Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike“ kao sastavni dio tadašnje Rezolucije protiv korupcije, a OECD je također iste godine sastavio „Preporuku o unaprjeđenju etičkog postupanja u javnim službama i temeljnim etičkim načelima u javnim službama“.

Nadalje, Vijeće Europe je 2000. godine donijelo „Kodeks ponašanja javnih službenika“, dok je u okviru Europske unije 2001. godine sastavljen „Europski kodeks dobrog upravnog postupanja“ gdje je istaknuto pet osnovnih načela kojima se javni službenici moraju služiti u svojem radu: predanost Europskoj uniji i njezinim građanima, integritet, objektivnost, poštovanje drugih i transparentnost. Uz to, utvrđena su i pravila ponašanja u konkretnim situacijama čime je kodeks istodobno promijenjen u etički kodeks i kodeks ponašanja.

([https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Etika\\_290415.ppt](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Etika_290415.ppt), 12.11.2017)

---

## 7. ETIČNOST JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Temeljna obilježja uspješne javne uprave u Republici Hrvatskoj su transparentnost, otvorenost, pristupačnost, objektivnost, posjedovanje integriteta, učinkovitost njezinih službenika u radu, te osiguranje mehanizama za prevenciju sukoba interesa i korupcije.

Da bi javna uprava mogla pravilno funkcionirati potrebno je konstantno educirati svoje službenike, te uspostaviti mehanizme koji upravljaju sukobom interesa i korupcijskim radnjama pomoću etičkih tijela s disciplinskim i savjetodavnim službama.

„Etično ponašanje u javnoj upravi uređeno je Zakonom o državnim službenicima i Etičkim kodeksom državnih službenika, posebnim kodeksima i propisima koji uređuju pravila ponašanja: Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, Zakon o sprječavanju sukoba interesa, Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje 2015. - 2020. godine, Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010. - 2013.“ (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, NN 70/2015, poglavlje 5.1.5. Etika u javnoj upravi, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 15.11.2017)

Vlada Republike Hrvatske primjenom Etičkog kodeksa uređuje pravila ponašanja državnih službenika koja uključuju postupanja prema građanima, radu, međusobnim odnosima, te prema državnom tijelu u kojemu obavljaju dužnost.

---

### **7.1. Odnos prema građanima, državnom tijelu i međusobni odnosi državnih službenika**

U skladu s Etičkim kodeksom, državni službenici se moraju odnositi profesionalno, nepristrano i pravedno prema svojim strankama i ostalim građanima, te im pomoći pri aktivnostima u kojima sudjeluju. Zbog toga se u radu sa svojim strankama moraju koristiti moralnim i etičkim vrijednostima. Posebno valja istaknuti odnos prema neukim strankama, osobama s invaliditetom, te ostalim osobama s posebnim potrebama. Državni službenici se prema svima trebaju ponašati s poštovanjem i dostojanstveno bez obzira na dob, nacionalnost, etičku i socijalnu pripadnost, jezik, rasu, političko i vjersko opredjeljenje, obrazovanje, spolnu orijentaciju, obiteljski status ili bilo koju drugu karakteristiku građana. Službenici svojim odnosom prema radu i samim građanima moraju pridobiti povjerenje javnosti.

Prema Etičkom kodeksu državnih službenika, zaposlenici isto tako imaju pravo na zaštitu od bilo kakve vrste uznemiravanja, uključujući i spolno uznemiravanje, a koje uzrokuje nelagodno, uvredljivo, neprijateljsko ili ponižavajuće okruženje narušavajući pritom dostojanstvo službenika.

Prilikom predstavljanja državnog tijela u javnim nastupima, državni službenici trebaju iznositi stavove i argumente državnog tijela pazeći pritom da ne naruše ugled državne službe i svoj vlastiti ugled. Isto tako, u situacijama u kojima ne predstavljaju državno tijelo, moraju paziti da ne iznose podatke koji bi se mogli shvatiti kao povreda službene tajne ili kojima bi se moglo na bilo koji način štetiti ugledu državne službe te dovesti u pitanje povjerenje građana prema radu državne službe.

Koristeći se svojim položajem, državni službenik ne smije na taj način stjecati materijalnu ili bilo kakvu drugu korist za sebe ili nekoga drugoga niti utjecati na bilo kakvu političku odluku.

Za uspješnu poslovnu suradnju službenici trebaju održavati dobre međusobne odnose koji se temelje na uzajamnom poštivanju, suradnji, povjerenju, odgovornosti, pristojnosti i strpljenju. Pritom bitnu ulogu ima nadređeni službenik koji svojim primjerom može biti uzor ostalima, motivirajući ih na uspješnu suradnju i učinkovito obavljanje službe.

Za neetično ponašanje državnih službenika koje se protivi odredbama Etičkog kodeksa, stranke i ostali službenici mogu podnijeti pritužbu povjereniku za etiku koji tada nastavlja poduzimati daljnje radnje. Temeljne zadaće povjerenika za etiku su nadzor korištenja

Etičkog kodeksa, poticanje etičnog ponašanja prema građanima i između samih službenika, zaprimanje pritužbi o neetičnom ponašanju, provođenje postupaka za provjeru temelja u slučaju pritužbi, te vođenje evidencija o svim zaprimljenim pritužbama. U slučaju da se javi dvojba o neetičnom ponašanju državnog službenika te se kosi s odredbama Etičkog kodeksa, povjerenik za etiku može zatražiti mišljenje Etičkog povjerenstva. (Etički kodeks državnih službenika (NN 40/11, 13/12) [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_04\\_40\\_950.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_40_950.html), 15.11.2017)

## **7.2. Temeljni etički problemi hrvatske javne uprave**

Premda je Hrvatska već djelovala na području sprečavanja neetičnog ponašanja u javnoj službi i ostvarila određeni pomak, još uvijek postoji niz problema koji bi se primjenom odgovarajućih mjera trebali riješiti.

Jedan od najvećih problema i dalje čini korupcija koja u Republici Hrvatskoj zauzima vrlo visoko mjesto, stoga se i dalje namjeravaju poduzimati akcije za njezino otklanjanje.

„Transparency International Hrvatska (TIH) priopćio je kako je Hrvatska, prema Indeksu percepcije korupcije 2016, u odnosu na godinu ranije nazadovala za dva boda na ljestvici od 176 država te se nalazi na 55. mjestu s 49 bodova, što je opet ubraja u korumpirane države.“ (http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Indeks-percepcije-korupcije-2016.-Gradani-uvjereni-da-korupcija-u-Hrvatskoj-ponovo-cvjeta, 21.11.2017)

Prisutnost problema sukoba javnog i privatnog interesa prilikom obavljanja službenih dužnosti i gledanje privatne koristi umjesto opće dobrobiti stvara veliko nepovjerenje građana te značajno usporava napredak i gospodarski rast zemlje.

Ostali problemi hrvatske javne uprave uključuju nepostojanje jedinstvenog sustava standarda ponašanja za sve zaposlenike u javnom sektoru i neobuhvaćenost kompletnih javnih službi određenim dokumentima. Primjerice, Zakon o državnim službenicima i Etički kodeks državnih službenika odnose se samo na državne službenike, međutim ne obuhvaćaju i ostale zaposlenike u javnopravnim tijelima, dok se posebni kodeksi odnose samo na određene kategorije državnih službenika.

Tu je i problem nepostojanja Etičkog kodeksa službenika i dužnosnika u jedinicama lokalne i regionalne samouprave što negativno utječe na povjerenje građana prema radu tijela na lokalnoj razini s obzirom da nisu regulirana osnovna pravila ponašanja i načela koja ukazuju na željeno ponašanje. (Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje 2015. –



---

2020. (NN 26/15) [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_26\\_545.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html), 21.11.2017)

Daljnji problemi odnose se na usklađivanje i definiranje etičkog sustava vrijednosti na svim razinama i javnim ustanovama, te etičkih i moralnih načela s pojedinim kodeksima (Međunarodni etički kodeks za državne službenike, odredbe Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije, Etički kodeks državnih službenika).

Ostali nedostaci vezani su uz povjerenika za etiku, a uključuju: njegov izbor koji nije pravilno propisani, poslovi koji se odnose na promicanje etičnog ponašanja, te nedostaci potrebnih kompetencija povjerenika za etiku.

Kako bi se stvorilo pravilno okruženje u kojemu vlada etično ponašanje, potrebno je učvrstiti suradnju svih tijela koja su zadužena za područje etike – Etičko povjerenstvo, Službu za etiku u Ministarstvu uprave i povjerenike za etiku u državnim tijelima. Uz to, potrebno je utemeljiti jedinstvene etičke standarde za cjelokupnu javnu upravu te bolje upravljati svim aktivnostima vezanima uz etiku.

Primjenom Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. godine te ostalim dokumentima i propisima nastoji se utjecati na rješavanje navedenih problema. S ciljem poštivanja etičkih načela u javnoj upravi donesene su odgovarajuće mjere: mjera kojom se nastoji uspostaviti etički sustav u javnoj upravi i mjera kojom će se unaprijediti mehanizmi prevencije i borbe protiv korupcije u javnoj upravi.

Aktivnosti koje će se provesti u sklopu mjere za uspostavljanje etičkog sustava u javnoj upravi su utvrđivanje, propisivanje i implementacija općih standarda ponašanja u javnoj upravi, uspostavljanje etičkih kodeksa javnopravnih tijela u skladu s općim standardima ponašanja, stvaranje etičkog sustava i jačanje kapaciteta tijela potrebnih za provedbu i nadzor propisa, te pripremanje programa izobrazbe za sve zaposlenike u javnopravnim tijelima.

U sklopu mjere kojom će se unaprijediti mehanizmi prevencije i borbe protiv korupcije u javnoj upravi uključene su sljedeće aktivnosti: uvesti će se praćenje i vođenje evidencije o izjavama (pisane obavijesti zaposlenika o pojedinom sukobu interesa), provesti će se analiza rizika od moguće pojave korupcije kod osjetljivih radnih mjesta, izraditi će se mjere koje će utjecati na suzbijanje i prevenciju korupcije, uvesti će se obveza podnošenja imovinskih kartica za osjetljiva radna mjesta, a provesti će se i ispitivanje javnosti vezano uz korupciju u javnoj upravi.

---

Smatra se kako će se navedenim mjerama uvelike utjecati na rast i razvoj etike u hrvatskoj javnoj upravi. (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, NN 70/15, poglavlje 5.1.5. Etika u javnoj upravi, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html), 21.11.2017)

### **7.3. Strategija suzbijanja korupcije**

Pojava korupcije izrazito negativno utječe na sve aspekte društvenog razvoja i gospodarskog napretka zemlje. Njome se direktno šteti moralu i ljudskim pravima, onemogućavajući stabilnost i rast države. Kako bi se omogućio razvoj otvorenog i demokratskog društva nužno je poduzeti niz akcija kako bi se spriječilo daljnje širenje korupcije. U skladu s tim, Republika Hrvatska stalno i aktivno djeluje u suzbijanju korupcije koristeći se antikorupcijskim mjerama, poput Nacionalnog programa za borbu protiv korupcije iz 2002. godine i pripadajućeg Akcijskog plana. Daljnji napredak vidi se u usvajanju Nacionalnog programa za suzbijanje korupcije 2006.-2008. te Strategije suzbijanja korupcije od 19. lipnja 2008. godine i provedbenog Akcijskog plana koji je dopunjen 2010. i 2012. godine u skladu sa zahtjevima konkretnog antikorupcijskog djelovanja. U toj Strategiji naglasak je bio na izgradnji institucionalnog i zakonskog okvira, koordiniranoj suradnji više neovisnih odjela, te na otklanjanju i obradi korupcije.

Sljedeći dokument donesen u svrhu borbe protiv korupcije je Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine u kojemu je temeljni naglasak na odgovornosti osoba na javnim funkcijama, a usmjereni je na prevenciju korupcije kroz pronalaženje i otkrivanje korupcijskih rizika te uklanjanje starih zakona u kojima su uočeni brojni nedostaci i mogućnosti manipulacija. Osnovni razlozi za donošenje nove Strategije odnose se na unapređenja i daljnje razvoje na području sistematizacije i nadzora te potrebe za pokretanjem novih procesa strateškog planiranja radi suzbijanja korupcije. Do toga je došlo nakon analize Strategije suzbijanja korupcije iz 2008. godine, odnosno analize provedenih mjera i proizašlih učinaka.

Što se tiče Akcijskog plana, koji se dopunjuje svake dvije godine, trenutno je na snazi Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu kao drugi od predviđenih tri u sklopu Strategije suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine. (Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 26/15))

---

[https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijски%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017\\_2018.pdf](https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijски%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf), 18.01.2018)

S obzirom na posljedice i iskustva iz prethodne Strategije te dosadašnjih stavova javnosti prema korupciji u Republici Hrvatskoj, nužno je da se novim strateškim okvirom pravilno usmjere prioritete kako bi se adekvatno moglo boriti protiv korupcije. Nova Strategija uključuje promjenu stavova svih državnih i lokalnih dužnosnika, javnih službenika i građana. Naime, osnovni cilj ove Strategije je spriječiti korupciju u javnoj upravi, jedinicama lokalne i regionalne samouprave, javnopravnim tijelima, trgovačkim društvima u kojima država te jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju vlasničke udjele, te privatnom i neprofitnom sektoru. To se jedino može postići povećanjem integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne vlasti, jačanjem i djelovanjem antikorupcijskih mehanizama, međusobno kvalitetnijom suradnjom tijela javne vlasti, učinkovitom provedbom aktivnosti koje služe u borbi protiv korupcije, pravovremenim i djelotvornim otkrivanjem i uklanjanjem korupcije, stalnom provedbom postojećeg zakonodavnog okvira u području otklanjanja i prevencije korupcije, uspostavom aktivnosti upravljanja korupcijskim rizicima u tijelima javne vlasti, podizanjem svijesti građana o štetnosti korupcije, kvalitetnijom suradnjom s civilnim društvom u području otklanjanja korupcije, poticanjem međunarodne suradnje u borbi protiv korupcije, te aktivnijom ulogom medija radi poticanja integriteta. (Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020. (NN 26/15) [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_26\\_545.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html), 18.01.2018)

### **7.3.1. Strateška područja u borbi protiv korupcije**

Strateška područja u borbi protiv korupcije sadržavaju horizontalne i posebne ciljeve za prioritetna (sektorska) područja. Horizontalni ciljevi obuhvaćaju područje integriteta unutar političkog sustava i uprave gdje se primjenom etičkih pravila utječe na odgovornost i ponašanje državnih i javnih službenika u radu s građanima, te pomaže u borbi protiv korupcije. Osnovni cilj usmjeren je na jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u tijelima javne vlasti pri čemu se koriste sljedeće mjere: jačanje integriteta i odgovornosti nositelja javnih funkcija u svim granama vlasti, jačanje transparentnosti izbornih kampanja i reguliranje referendumskih kampanja s financijskog aspekta, te regulacija lobiranja u Republici Hrvatskoj.

Kako veliki postotak javnosti smatra da postoji opasnost od pojave korupcije na lokalnoj razini, donesene su određene mjere kojima će se omogućiti jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti rada samih tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave.

U tim mjerama naglasak je na odgovornosti, učinkovitosti i integritetu dužnosnika i zaposlenika u tijelima jedinica lokalne i regionalne samouprave, širenju svijesti vezanih uz otklanjanje sukoba interesa, na boljoj transparentnosti rada i odlučivanju tijela jedinica lokalne i regionalne samouprave i pravnih osoba koje osnivaju, te na rastu aktivnosti zbog bolje transparentnosti na razini trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne i regionalne samouprave imaju vlasničke udjele.

Horizontalni ciljevi odnose se i na područje javne nabave. Osnovni cilj je da se stvori takav pristup koji će utjecati na smanjenje korupcije u javnoj nabavi. Pritom će se koristiti mjere kojima će se omogućiti jačanje zakonodavnog okvira javne nabave, mjere kojima će se unaprijediti sustav pravne zaštite, mjere gdje će se naglasak staviti na točnoj provedbi pravila o transparentnosti, pravima na pristup informacijama i sprječavanju sukoba interesa, te mjere kojima će se poboljšati i razvijati antikorupcijsko i stručno obrazovanje sudionika u javnoj nabavi.

Daljnja područja koja obuhvaćaju horizontalni ciljevi su trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu. Kako je uočeno niz nedostataka u njihovom radu i upravljanju, donesene su mjere kojima je osnovni cilj jačanje integriteta, odgovornosti i transparentnosti u tome području. Te mjere će se usmjeriti na bolji unutarnji i vanjski nadzor poslovanja trgovačkog društva, na stvaranje točnih i razumljivih pravila o imenovanju upravnih odbora, te na kontrolu davanja sponzorstava i donacija.

Jedan od ključnih elemenata suzbijanja korupcije odnosi se upravo na sprječavanje sukoba interesa. Kako bi se donekle moglo utjecati na taj problem, provesti će se sljedeće mjere: unaprijediti će se administrativni i tehnički kapaciteti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa razvojem pravnih, tehničkih i informatičkih mehanizama, poboljšati će se mehanizmi provjere imovinskih stanja javnih dužnosnika, širiti će se svijest o sukobu interesa svih kategorija i razina dužnosnika, a povezati će se i odredbe o sukobu interesa u interne akte pravnih osoba koje se dio javne uprave.

Pravo na pristup informacijama predstavlja preventivni alat u borbi protiv korupcije, a od 2003. godine kada je donesen prvi Zakon o pravu na pristup informacijama dolazi do jačanja transparentnosti u Republici Hrvatskoj. Donošenjem novog Zakona o pravu na pristup informacijama, 2013. godine, postignut je još veći napredak. Međutim, i dalje

postoje određene slabosti i nedostaci koji se putem odgovarajućih mjera trebaju regulirati. Tim mjerama nastojati će se utjecati na bolju provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama i ostalih propisa vezanih uz transparentnost, na jačanje institucionalnih kapaciteta za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama, na pravni okvir kojim se ostvaruje transparentnost u javnom upravljanju, te na širenje svijesti o pravu na pristup informacijama i transparentnosti rada u tijelima javne vlasti.

Posljednje područje koje obuhvaćaju horizontalni ciljevi je područje u kojemu temeljnu ulogu imaju civilno društvo, građani i mediji u suzbijanju korupcije. Upravo je njihova zajednička organizacija osnovni cilj prema kojemu će se provesti odgovarajuće mjere. U skladu s tim, povećati će se transparentnost suradnje između tijela javne vlasti i civilnog društva, utjecati će se na bolji doprinos civilnog društva u provođenju antikorupcijskih mjera, naglasiti će se i poštivati profesionalni novinarski standardi i etički standardi medija, a poboljšati će se i transparentnost vlasničkih struktura medija, te transparentnost njihovih financiranja.

Posebni ciljevi za prioritetna (sektorska) područja odnose se na pravosuđe koje se stalno izgrađuje i u kojemu je osnovni cilj njegova transparentnost. Daljnje djelovanje postići će se realizacijom sljedećih mjera: aktivnim korištenjem etičkih standarda, poboljšanjem sustava provjere imovinskih kartica pravosudnih dužnosnika, poboljšanjem sustava koji se odnosi na prijavu korupcijskog ponašanja, te oblikovanjem zakonskog okvira radi zaštite zviždača.

Posebni ciljevi obuhvaćaju i područje gospodarstva u kojemu je nužno adekvatno upravljati rizicima korupcije. Prema tome, osnovni cilj je jačati transparentnost i antikorupcijske mehanizme u gospodarstvu. Da bi se to postiglo koristiti će se sljedeće mjere: transparentna i djelotvorna dodjela javnih ovlasti, transparentna i djelotvorna dodjela subvencija, donacija i pomoći, naglasak na boljem razvoju inspekcijskih poslova u području gospodarstva, te bolja kontrola provedbe natječaja i sklapanja ugovora za primjenu financijskih sredstava EU.

U području javnih financija potrebno je osigurati djelotvorno upravljanje javnim financijama kako bi se postigla gospodarska i makroekonomska stabilnost države. S obzirom na to, potrebno je djelovati na brojne čimbenike unutar samog sustava javnih financija s ciljem jačanja njegova integriteta, odgovornosti i transparentnosti. Da bi se to postiglo staviti će se fokus na bolje upravljanje i kontrolu javnih financija, djelotvorniju naplatu prihoda proračunskih korisnika, na odgovornost i transparentnost u radu

zaposlenika, automatizaciju poslovnih procesa, uspostavu projekta e-Ovrha, te na komunikaciju s poreznim obveznicima i suradnju Porezne uprave s ostalim institucijama. Zbog transparentne i djelotvorne provedbe poljoprivredne politike, osigurati će se transparentno i djelotvorno korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, transparentno davanje koncesija, te će se provesti Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. – 2020.

Kako bi se podigla ukupna kvaliteta zdravstvenog sustava i suzbila korupcija u ovome području, potrebno se koristiti mjerama čijom će se primjenom pozitivno utjecati na povjerenje korisnika u zdravstvene usluge, na širenje svijesti o štetnosti korupcije u zdravstvenom sektoru, omogućiti će se pravilno upravljanje listama čekanja, jačati će kontrolni mehanizmi na svim razinama, a doći će i do ujedinjavanja javne nabave roba, radova i usluga u zdravstvenim ustanovama.

Radi prevencije i otklanjanja korupcije na području znanosti, obrazovanja i sporta, donesene su mjere kojima će se regulirati navedeni problemi. Njima će se prvenstveno fokusirati na poboljšanje mehanizama nadzora i transparentnosti u obrazovnom sustavu, na širenje svijesti među mladima, na prisustvo i otklanjanje korupcije prilikom selekcije i uvrštavanja udžbenika te ostalih nastavnih sredstava, na poboljšanje nadzora nad radom visokoškolskih ustanova, jačanje sustava dodjela državnih potpora za znanost, reguliranje sredstava za sport, te na učinkovitiji rad sportskih inspekcija.

Posebni ciljevi odnose se i na područje okoliša, prometa i infrastrukture, a u skladu s tim donesene su mjere koje će se primjenjivati radi jačanja integriteta i transparentnosti u navedenim područjima. One će se usmjeriti na jačanje kontrolnih mehanizama unutar sustava zaštite okoliša, prometa i infrastrukture, na poboljšani rad inspekcija, transparentno izdavanje dozvola i licenci, na širenje svijesti o problemu korupcije, na stvaranje povjerenja onih korisnika koji koriste usluge u graditeljstvu, provođenje internog nadzora i interne revizije, te na postavljanje neovisnog auditora za nadgledanje gradnje infrastrukturnog objekta. (Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje 2015.-2020. (NN 26/15) [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_26\\_545.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html), 20.01.2018)

---

## 8. REZULTATI ANKETNOG ISTRAŽIVANJA

U ovome će se poglavlju analizirati rezultati dobiveni anketnim istraživanjem u kojemu je ukupno sudjelovalo 100 ispitanika s područja Međimurja. Cilj ankete je ustanoviti mišljenje ispitanika vezano uz rad i djelovanje hrvatske javne uprave te odnos državnih i javnih službenika prema građanima u pogledu etičnog ponašanja. Osim toga, anketom će se utvrditi stavovi ispitanika o nužnosti poduzimanja reforme hrvatske javne uprave, kao i utjecaj na njezino cjelokupno stanje.

### 8.1. Analiza rezultata

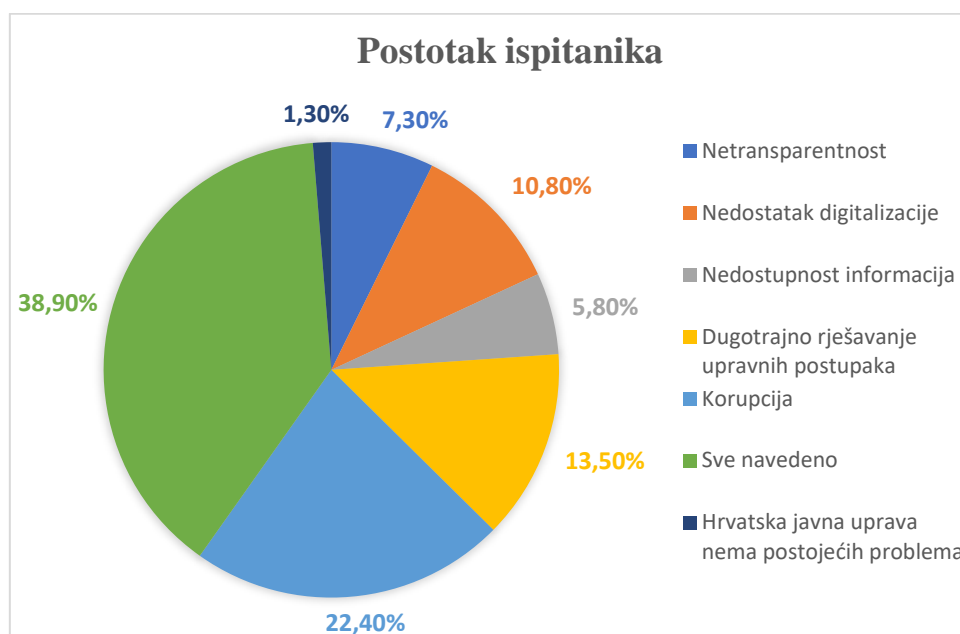
U izradi ankete sudjelovalo je 55% muških i 45% ženskih ispitanika svih dobnih skupina: 50,30% ispitanika u dobi od 18-25 godina, 31,10% ispitanika u dobi od 26-35 godina, 12,40% ispitanika starosne dobi između 36-45 godina, 4,80% ispitanika starosne dobi između 46-55 godina, te 1,40% ispitanika starijih od 55 godina.

Ispitanici koji su sudjelovali u ovoj anketi dolaze iz Međimurske županije: 51,90% ispitanika iz grada Čakovca, 17,20% iz grada Preloga, 7,10% iz Ivanovca, 4,10% iz Nedelišća, dok 19,70% ispitanika dolazi s područja ostalih gradova i općina.

75,20% ispitanika smatra kako hrvatska javna uprava nije učinkovita u izvršavanju svojih obveza prema javnosti, dok ih se samo 24,80% izjasnilo suprotno.

38,90% ispitanika navodi temeljne probleme hrvatske javne uprave, a to su sve stavke navedene u anketi: netransparentnost javne uprave, nedostatak digitalizacije, nedostupnost informacija, dugotrajno rješavanje upravnih postupaka, te korupcija. Uz to, 22,40% ispitanika odlučilo se za korupciju kao temeljni problem hrvatske javne uprave, 13,50% ispitanika smatra da je to dugotrajno rješavanje upravnih postupaka, 10,80% glasalo je za nedostatak digitalizacije, 7,30% ispitanika odlučilo se za netransparentnost javne uprave, 5,80% za nedostupnost informacija, dok 1,30% ispitanika smatra kako hrvatska javna uprava uopće nema postojećih problema u svojem radu.

*Graf 1.* Temeljni problemi hrvatske javne uprave



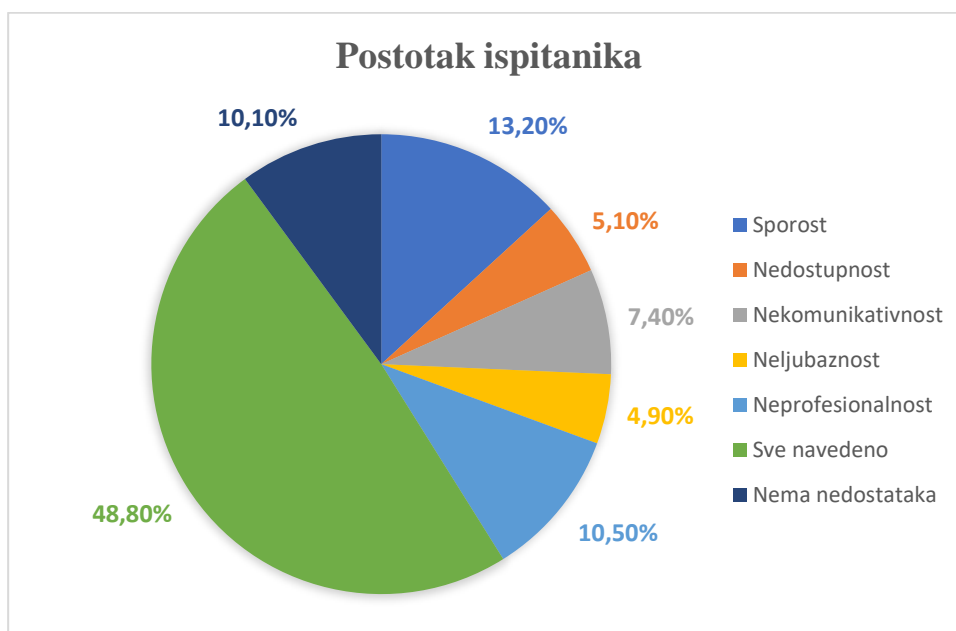
Izvor: Autor



Prema analizi anketnog istraživanja, 87,40% ispitanika smatra da se državni i javni službenici ne ponašaju etično u postupanjima prema građanima, dok se 12,60% ispitanika s tim ne slaže.

Kao njihove najveće nedostatke navode sve stavke iz ankete: sporost, nedostupnost, nekomunikativnost, neljubaznost i neprofesionalnost (48,80%). Uz to, 13,20% ispitanika odlučilo se za sporost, 10,50% za neprofesionalnost, 7,40% za nekomunikativnost, 5,10% za nedostupnost, 4,90% za neljubaznost, dok 10,10% ispitanika smatra kako nema nedostataka u postupanjima državnih i javnih službenika prema građanima.

*Graf 2.* Nedostaci u postupanjima državnih i javnih službenika prema građanima



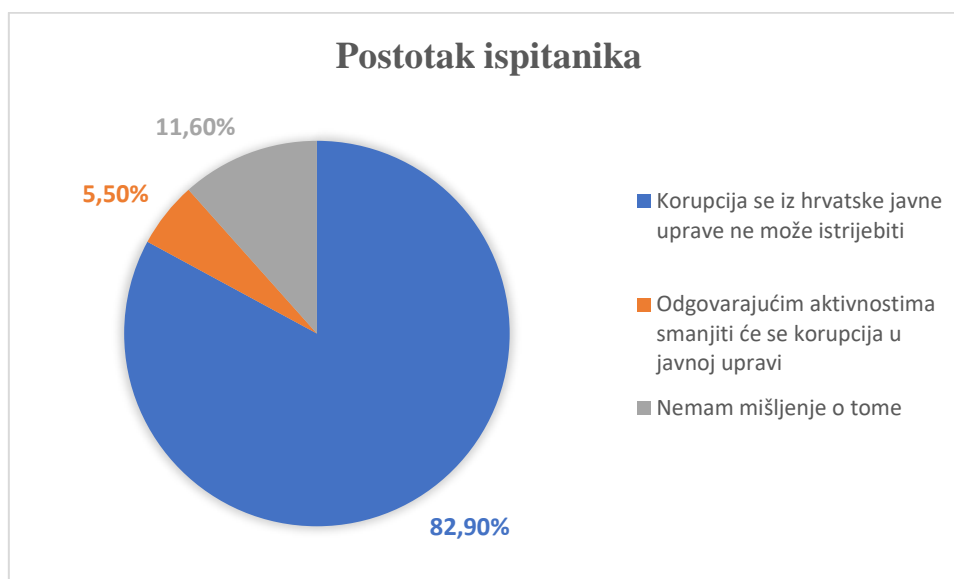
Izvor: Autor

77,90% ispitanika se slaže da je potrebno poduzeti reforme hrvatske javne uprave, dok se 22,10% ispitanika s tim ne slaže.

Naime, većina ispitanika (57,20%) navodi kako će pomoću odgovarajućih mjera i aktivnosti doći do određenih pomaka i poboljšanja u različitim područjima hrvatske javne uprave. 19,90% ispitanika smatra kako će se reformama hrvatske javne uprave uvelike utjecati na kvalitetu pružanja javnih usluga i poboljšanje sveukupnih odnosa prema javnosti, dok 22,90% ispitanika smatra kako reforme hrvatske javne uprave neće pridonijeti njezinom ukupnom poboljšanju iz bilo kojeg aspekta.

Na pitanje može li se reformama hrvatske javne uprave utjecati na smanjenje korupcije u javnoj upravi 82,90% ispitanika izjasnilo se kako se korupcija iz hrvatske javne uprave ne može istrijebiti, 5,50% ispitanika smatra da će se odgovarajućim aktivnostima smanjiti korupcija u hrvatskoj javnoj upravi, dok 11,6% ispitanika jednostavno nema mišljenje vezano uz ovo pitanje.

*Graf 3. Utjecaj na smanjenje korupcije*



Izvor: Autor

---

## 9. ZAKLJUČAK

Već se duže raspravlja o temeljnim problemima hrvatske javne uprave, reformama koje treba provesti, sektorima koji bi se njima trebali obuhvatiti, o ciljevima koje treba ostvariti. Takve rasprave ne vode se samo u Hrvatskoj nego i u ostalim zemljama Europske unije. Time je prikazana važnost javne uprave te nužnost njezina kvalitetnog i učinkovitog funkcioniranja. Smatra se kako će se dokumentom Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. godine predstavljenoj upravo u tu svrhu utjecati na pojedina područja, ali i na sveukupnu kvalitetu i rad hrvatske javne uprave. Naime, provedenim anketnim istraživanjem na području Međimurja, većina ispitanika smatra kako hrvatska javna uprava nije učinkovita. Posebno je značajno istaknuti područje etike te korištenje i primjenu etičkih načela u radu javne uprave, kao i promicanje etičkog ponašanja državnih i javnih službenika. Analizom ankete utvrđeno je da većina ispitanika smatra kako se državni i javni službenici ne ponašaju etično u postupanjima prema građanima, a kao temeljne nedostatke navode sporost u izvršavanju obveza, nedostupnost službenika, nekomunikativnost, ponegdje i neljubaznost, te općenito nedovoljnu profesionalnost.

Ukoliko se poduzmu odgovarajuće aktivnosti i mjere kojima će se promovirati etičke i moralne vrijednosti u skladu s Etičkim kodeksom državnih službenika, te uz određene pozitivne promjene u ostalim aspektima i područjima, doći će do općeg poboljšanja i razvoja hrvatske javne uprave, a moglo bi se utjecati i na smanjenje korupcije koja predstavlja jedan od njezinih najvećih problema. Premda postoje brojni problemi i nedostaci koji se nastoje riješiti, najviše se napora i dalje ulaže u aktivnosti koje su usmjerene na prevenciju i suzbijanje korupcije iz svih dijelova i područja poslovanja. U prilog tome govori stalno i proaktivno djelovanje Republike Hrvatske koja se u skladu s tim problemom koristi raznim antikorupcijskim mjerama, a trenutno je na snazi dokument Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020., te pripadajući Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu. Strategijom su točno utvrđena područja u kojima će se primjenom odgovarajućih mjera nastojati suzbiti i onemogućiti daljnje širenje korupcije.

---

## 10. LITERATURA

### KNJIGE

1. Bebek B., Kolumbić A. (2005.). „Poslovna etika”. Zagreb, Sinergija nakladništvo
2. Dr. Cvitan, O. (2008.). „Upravna organizacija”. Šibenik, Veleučilište u Šibeniku
3. Koprić, I. (2014.). „Europeizacija Hrvatske javne uprave”. Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
4. Šeparović I. (2006.). „Izazovi javnog menadžmenta – Dileme javne uprave”. Zagreb, Tehnička knjiga

### INTERNET

1. HGK.hr – „HGK – Društveno odgovorno poslovanje“, <https://dop.hgk.hr/> (30.10.2017)
2. Hrčak.srce.hr – Javni menadžment, <https://hrcak.srce.hr/file/194417> (10.10.2017)
3. Hrčak.srce.hr – „Dobra uprava” kao upravna doktrina u Europskoj uniji, <https://hrcak.srce.hr/file/179005> (10.10.2017)
4. Hrčak.srce.hr – „Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma”, <https://hrcak.srce.hr/167364> (20.10.2017)
5. Hrčak.srce.hr – „Poslovna etika-element uspješnog poslovanja“, <https://hrcak.srce.hr/26144> (30.10.2017)
6. Hrčak.srce.hr – „Primjena koncepta novoga javnog menadžmenta u funkciji povećanja efikasnosti javne uprave u Republici Hrvatskoj“, <https://hrcak.srce.hr/file/250734>, (10.10.2017)
7. Narodne Novine – „Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine“, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html) (15.11.2017)
8. Narodne Novine – „Etički kodeks državnih službenika“, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011\\_04\\_40\\_950.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_04_40_950.html) (15.11.2017)
9. Narodne Novine – „Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine“, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_26\\_545.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html) (20.01.2018)

- 
10. Novi List – „Indeks percepcije korupcije 2016.: Građani uvjereni da korupcija u Hrvatskoj ponovo cvjeta“, <http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Indeks-percepcije-korupcije-2016.-Gradani-uvjereni-da-korupcija-u-Hrvatskoj-ponovo-cvjeta> (21.11.2017)
  11. Odraz.hr – „Društveno odgovorno poslovanje“, <http://www.odraz.hr/media/21845/dop.pdf> (30.10.2017)
  12. Orah.hr – „Prijedlog politika reforme uprave“, [https://www.orah.hr/files/Prijedlog-politika/ORaH\\_prijedlog\\_politika\\_reforme\\_uprave.pdf](https://www.orah.hr/files/Prijedlog-politika/ORaH_prijedlog_politika_reforme_uprave.pdf), (10.10.2017)
  13. Pravo.hr – „Etika“, [https://www.pravo.unizg.hr/\\_download/repository/Etika\\_290415.ppt](https://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Etika_290415.ppt) (12.11.2017)
  14. Pravosuđe.gov.hr – „Akcijski plan za 2017. i 2018. godinu uz Strategiju suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine“, [https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017\\_2018.pdf](https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Akcijski%20plan%20suzbijanja%20korupcije%202017_2018.pdf) (18.01.2018)
  15. Scribd.com – „Poslovna etika“, <https://www.scribd.com/doc/2526414/poslovna-etika-skripta-200> (30.10.2017)
  16. Uprava.gov.hr – „Ustrojstvo državne uprave i struktura upravljanja“, <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-organizaciju-uprave/o-drzavnoj-upravi/ustrojstvo-drzavne-uprave-i-struktura-upravljanja/706> (13.10.2017)
  17. Zakon.hr – „Zakon o sustavu državne uprave“, <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave> (14.10.2017)
  18. Zakon.hr – „Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi“, [https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-\(regionalnoj\)-samoupravi](https://www.zakon.hr/z/132/Zakon-o-lokalnoj-i-podru%C4%8Dnoj-(regionalnoj)-samoupravi) (14.10.2017)

---

**PRILOZI**

Slika 1. Struktura državne uprave .....	11
Slika 2. Proces donošenja odluka.....	25
Slika 3. Etička Infrastruktura .....	27
Graf 1. Temeljni problemi hrvatske javne uprave .....	39
Graf 2. Nedostaci u postupanjima državnih i javnih službenika prema građanima.....	40
Graf 3. Utjecaj na smanjenje korupcije .....	41

**ANKETA**

1. Spol ispitanika?
  - a) Muški
  - b) Ženski
  
2. Starosna dob ispitanika?
  - a) 18 – 25 godina
  - b) 26 – 35 godina
  - c) 36 – 45 godina
  - d) 46 – 55 godina
  - e) više od 55 godina
  
3. Prebivalište ispitanika?
  - a) Čakovec
  - b) Prelog
  - c) Ivanovec
  - d) Nedelišće
  - e) Ostalo

- 
4. Smatrate li da je hrvatska javna uprava učinkovita u izvršavanju svojih obveza prema javnosti?
    - a) Da
    - b) Ne
  
  5. Koji su po vašemu mišljenju temeljni problemi hrvatske javne uprave?
    - a) Netransparentnost
    - b) Nedostatak digitalizacije
    - c) Nedostupnost informacija
    - d) Dugotrajno rješavanje upravnih postupaka
    - e) Korupcija
    - f) Sve navedeno
    - g) Hrvatska javna uprava nema postojećih problema
  6. Smatrate li da se državni i javni službenici etično ponašaju u postupanjima prema građanima?
    - a) Da
    - b) Ne
  
  7. Koji su po vašemu mišljenju temeljni nedostaci u postupanjima državnih i javnih službenika prema građanima?
    - a) Sporost
    - b) Nedostupnost
    - c) Nekomunikativnost
    - d) Neljubaznost
    - e) Neprofesionalnost
    - f) Sve navedeno
    - g) Nema nedostataka
  
  8. Smatrate li da je potrebno poduzeti reforme hrvatske javne uprave?
    - a) Da
    - b) Ne
-

9. Smatrate li da će se reformama hrvatske javne uprave utjecati na kvalitetu pružanja javnih usluga te na sveukupni odnos prema javnosti?
- a) Reformama hrvatske javne uprave neće se pridonijeti njezinom ukupnom poboljšanju iz bilo kojeg aspekta
  - b) Uvelike će se utjecati na kvalitetu pružanja javnih usluga te poboljšati sveukupni odnos prema javnosti
  - c) Doći će do određenog pomaka, međutim potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere i aktivnosti kako bi došlo do većih poboljšanja u bilo kojem području
10. Smatrate li da bi se reformama hrvatske javne uprave mogla utjecati na smanjenje korupcije u javnoj upravi?
- a) Korupcija se iz hrvatske javne uprave ne može istrijebiti
  - b) Odgovarajućim aktivnostima smanjiti će se korupcija u hrvatskoj javnoj upravi
  - c) Nemam mišljenje o tome